



# 联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General  
18 June 2013  
Chinese  
Original: English

预防腐败问题不限成员名额

政府间工作组

2013年8月26日至28日，维也纳

临时议程\*项目2(a)(-)

预防腐败的良好做法和举措：有关审判机关、司法行政  
机关和检察机关的廉正（《联合国反腐败公约》  
第十一条）的专题讨论

## 审判机关、司法行政机关和检察机关的廉正 （《联合国反腐败公约》第十一条）

秘书处的说明

### 一. 导言

1. 公约缔约国会议（以下称“缔约国会议”）在题为“马拉喀什预防腐败宣言”的第4/3号决议中决定，反腐败问题不限成员名额政府间工作组（以下称“工作组”）应继续开展工作，并应在将于2013年11月25日至29日在巴拿马举行的缔约国会议第五届会议之前至少举行两次会议。<sup>1</sup>
2. 在同一决议中，缔约国会议赞赏地注意到，许多缔约国就闭会期间工作组第二次会议所审议的各个专题交流了有关各项举措和良好做法的信息，并促请缔约国继续与秘书处及其他缔约国交流有关这类举措和良好做法的新信息和对原有信息的增补。
3. 此外，决定在工作组每次会议之前，应当请缔约国最好使用自评清单交流各自在实施所审议条文方面的经验，如有可能还可交流在实施方面的成功事

\* CAC/COSP/WG4/2013/1。

<sup>1</sup> 这两次会议的第一次会议是2012年8月27日至29日在奥地利维也纳举行的闭会期间工作组第三次会议。



例、挑战、技术援助需要和经验教训。秘书处还应在每次会议之前根据缔约国尤其就举措和良好做法提交的材料，就所讨论的专题编拟背景文件。

4. 工作组第四次会议将重点关注上次会议提议的下列专题：<sup>2</sup>

(a) 有关审判机关、司法行政机关和检察机关的廉正（《联合国反腐败公约》第十一条）；以及

(b) 公共教育，特别是儿童和青年的参与以及大众传媒和互联网的作用（《公约》第十三条）。

5. 遵照缔约国会议的要求，在各国政府针对秘书长 2013 年 2 月 22 日 CU 2013/41 号普通照会和 2013 年 4 月 22 日 CU 2013/85 号催复普通照会所提供的关于《公约》第十一条实施情况的信息基础上编写了本说明。截至 2013 年 6 月 4 日，收到了 22 个国家提交的材料。以下 19 个国家提交的材料载有与审判机关、司法行政机关和检察机关的廉正（第十一条）主题有关的信息：阿尔及利亚、比利时、布基纳法索、布隆迪、智利、中国、哥斯达黎加、厄瓜多尔、德国、科威特、墨西哥、缅甸、尼日利亚、波兰、俄罗斯联邦、西班牙、美利坚合众国、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

6. 材料全文经本国同意后，将放在联合国毒品和犯罪问题办公室网站的会议栏目下，<sup>3</sup>并将汇入秘书处新制作的专题网站中。<sup>4</sup>

7. 本说明并不打算涵盖方方面面，而是努力提供缔约国和签署国提交的信息摘要。本说明还包括关于联合国系统内相关举措的补充信息。

## 二. 缔约国和签署国提交材料的分析

### A. 专题背景

8. 任何反腐斗争取得成功的关键要素是拥有公众认为坚持廉正和法治原则的审判机关和检察机关。公平和有效地执行反腐法律的关键前提条件，是维持一套能够公平和有效地实施刑法和民法，并同时保持公众信任和信心的审判系统。

9. 审判和检察机关廉正的重要性主要是通过《联合国反腐败公约》（以下称《公约》）第十一条反映的。根据该条第一款，考虑到审判机关的独立性和审判机关在反腐败方面的关键作用，各缔约国均应当根据本国法律制度的基本原则并在不影响审判独立的情况下，采取措施加强审判机关人员的廉正，并防止出现腐败机会。

<sup>2</sup> 这两个专题都在工作组多年工作计划会议前提出。在闭会期间第三次工作组会议之前对第二个专题进行了讨论和再次阐述。

<sup>3</sup> [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html)。

<sup>4</sup> [www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html)。

10. 该条第二款进一步规定，缔约国中不属于审判机关但具有类似于审判机关独立性的检察机关，可以实行和适用与依照本条第一款所采取的具有相同效力的措施。

11. 正如第十一条措词所规定的，特别是对缔约国法律制度“基本原则”的提及，承认了因审判和检察机关在不同法律制度中发挥的不同作用，加强廉政和减少腐败机会所需采取的措施也将采取不同形式。在大陆法系中，法官的作用不仅包含判决，而且与许多英美法系国家不同，还包含牵头调查案件相关事实的任务。同样，在伊斯兰法系中，法官的一项重要任务是讯问证人，并在其认为必要时寻求获得更多信息，以便做出裁决。应当指出的是，许多国家的司法制度包含了这些不同做法中的某些要素。

12. 同样，检察官的作用也因缔约国法律传统的不同而大相迥异。但是，在大陆法传统的许多国家，检察机关可能会大量参与刑事案件的调查，而英美法系传统的国家通常将调查阶段和正式开始起诉程序区分开来。在这种制度下，警方通常有责任开展调查，而控方的任务是客观地评估是否有足够证据进行起诉，而且如果存在此类证据，则在法庭上应出示这些证据。最后，正如第十一条第二款措词中承认的那样，在许多国家，检察官将正式成为审判机关的一部分，因此缔约国为加强司法部门的独立性和廉正所采取的措施也将涵盖他们。

13. 鉴于各国之间审判机关和检察机关的作用不尽相同，在履行这些任务中为加强廉正和问责所需的措施也会存在不同。在本说明中，秘书处尝试突出各缔约国为实施《公约》第十一条所采取措施的类型与各缔约国法律制度的相关性。

14. 在审议各缔约国实施第十一条的过程中，也可提及许多国际公认的标准，这些标准更详细地述及各国为加强审判机关和检察机关的独立性和廉正可采取的措施。

15. 在司法廉正领域，《联合国关于司法机关独立的基本原则》为寻求加强司法机关廉正的国家提供了一个示范框架。<sup>5</sup>该基本原则包含二十条关键原则，分为六个重要的专题领域，被许多国家作为改革蓝图。此外，《班加罗尔司法行为原则》被认为是各国在该领域的重要参照。在联合国经济及社会理事会 2006 年通过的一项决议中，<sup>6</sup>《班加罗尔原则》被认为是代表了联合国基本原则的进一步发展，并且经济及社会理事会请各成员国鼓励他们的司法机关在审查或制订其成员专业和道德操守相关规则时，考虑到这些原则。后来这些原则构成了许多国家包括伯利兹、格鲁吉亚和菲律宾的新司法行为准则的基础，并且许多缔约国在工作组会议之前提交给秘书处的材料中也提到了这些原则。

16. 关于检察机关，1990 年第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《联合国关于检察官作用的准则》<sup>7</sup>，通过在刑事诉讼中加强检察官的有效性、公正

<sup>5</sup> 见《第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日，米兰：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.86.IV.1），第一章 D.2 节，附件。

<sup>6</sup> 经社理事会第 2006/23 号决议。

<sup>7</sup> A/CONF.144/28/Rev.1，第 189 页（1990）。

性和公平性，协助各成员国确保某些基本价值和人权保护成为其检察机关依据的基础。

17. 由国际检察官协会拟定并由预防犯罪和刑事司法委员会批准的《检察官职业责任标准和基本义务与权利声明》为这些准则做出了补充。<sup>8</sup>该文书规定了检察机关应当遵守的最低标准，涉及到了职业操守、独立性、公正性、刑事诉讼中的作用、合作和增强能力等领域。

## B. 各国为支持审判和检察机关独立性所采取的措施

18. 许多国家，包括阿尔及利亚、布隆迪、智利、中国、厄瓜多尔、科威特、墨西哥、俄罗斯联邦、美国、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，都强调了支持审判机关独立性的至关重要性。在这样做时，许多国家指出，它们认为这种独立性是实施旨在加强审判机关廉正和预防腐败的各项措施的基本前提。

19. 在这方面，各国援引了多项宪法条款，这些宪法条款明确规定审判机关的独立性是其司法系统的基本原则。例如，阿尔及利亚援引了其《宪法》第 147 条，该条规定，审判机关必须独立，必须在法律框架内行使其权力，且必须保护法官免于受到影响其任务或不尊重其自由意志的各种形式压力、干扰或操纵。

20. 同样，智利《宪法》第 76 条明确禁止政府其他机构成员干涉司法决策，该条规定：“……总统或国会在任何情况下都不得行使司法职能，卷入未决案件，审查司法裁决的内容或重新审理已结案件”。另外，布隆迪《宪法》第 209 条规定：“审判机关是公平且独立于立法和行政权力”。

21. 除机构独立性之外，还强调了法院系统财政独立的重要性，而且厄瓜多尔和许多其他国家援引了《宪法》对充分的财政资源的保障，从而让审判机关能够有效履行其职能。《司法职能法》第 14 条确认了提供足够资源满足审判机关需求的法律义务，该条规定，如未能提供足够资源满足审判机关需求，将被认为是政府方面阻碍司法。

22. 关于这一点，尼日利亚还指出，根据该国《宪法》，审判机关拥有独立于行政机构的财政自主权，因为审判机关的经费是根据他们提交的预算提案从立法机构拨付的，与行政机构无关。

### 高级法官的任命

23. 除上文概述的宣言性质的宪法保障外，许多国家强调了关于将任命高级法官作为捍卫审判机关独立性重要途径的宪法条款。但是，在这样做的时候，许

<sup>8</sup> 预防犯罪和刑事司法委员会第 17/2 号决议，第十七届会议报告（2007 年 11 月 30 日和 2008 年 4 月 14 日至 18 日），E/2008/30 和 E/CN.15/2008/22 号文件，附件，《检察官职业责任标准和基本义务与权利声明》。

多国家指出了在保障审判机关独立性和同时确保对任命过程实行某种形式民主监督之间保持恰当平衡所面临的挑战。

24. 在这方面，美国概述了其《宪法》规定的“制衡”制度，在这项制度下，尽管三权分立，但《宪法》通常要求其彼此开展合作。根据这项制度，总统根据参议院的“意见和同意”任命联邦法官（第二条，第二款）。在实践中，总统在正式任命前，通常就联邦法院空缺职位的可能候选人咨询参议员或其他民选官员。通过认可程序，国会决定哪些总统的法官提名人最终成为联邦法官。

25. 尼日利亚和智利强调了类似的高级法官任命机制。智利总统有权从最高法院提交且经参议院同意的五名候选人中挑选任命最高法院成员。在尼日利亚，高级别司法官员例如联邦首席大法官和最高法院法官也是由总统任命，但是与智利局限于法院确认的特定名单不同，尼日利亚总统能够根据国家司法委员会的建议做出任命。尽管没有在法律条文中规定，但政府在这类任命的过程中，也采取与尼日利亚律师协会商议的做法。在智利、尼日利亚和美国，这种任命需得到参议院的批准。

26. 在承认国家公共行政的联邦化性质时，德国指出，联邦一级的法官是由各州政府代表和联邦议会挑选出的成员组成的委员会任命的。鉴于法院本身缺乏正式角色，也需要国家立法机构正式批准，与其他提交答复的国家相比，这是一种不同的做法。

#### 任期保障

27. 许多国家强调了审判机关工作人员任期保障的重要性，从而支持法院系统的独立性。它们指出，如果缺乏这类保障，政府其他部门可能会通过威胁免除职务的方式对审判机关施加政治压力。

28. 布基纳法索指出，除非根据纪律处分做出法院裁决，否则法官受到免于撤职的法律保护。乌拉圭也报告称，只有在违反《宪法》或犯下同等严重罪行的情况下做出法院裁决，才会免除最高法院成员的职务。

29. 德国也是这种情况，只有因为法院裁决和法律指明的原因，否则在永久任命的全职法官任期结束之前，不得强行开除、中止、调离或迫使其退休。此外，基于违反《宪法》原则理由弹劾法官的申请只能提交联邦宪法法院，而联邦宪法法院可通过三分之二多数下令调任法官或让其退休。只有确认存在故意违宪行为时，法院才会下令解除法官职务。

30. 尼日利亚也是采取这种做法，在尼日利亚，只有总统或州长才能根据国家司法委员会的建议，解除司法官员职务。关于参议院或州议会任命的这类司法官员，解除其职务必须得到最初批准其任命的机构三分之二多数成员的批准。

31. 在许多国家，包括德国、俄罗斯联邦和美国，将高级法官的终身任命作为确保审判独立的重要工具。例如，在美国，最高法院法官以及联邦下级法院法官，一旦任命后将终身任职，除非这些法官辞职、退休或通过弹劾与定罪程序

被国会解除职务。同样，根据俄罗斯联邦《关于俄罗斯联邦法官地位法》，联邦法院法官的权力是无期限的，而且法官不能被解除职务。

32. 智利指出，法官只要履职尽责，即可继续任职。尽管如此，法官在年满 75 岁无力履行他们的职责或在刑事诉讼中被判刑时，将终止任职。这将由最高法院根据共和国总统要求，应利害关系方要求或依据职权，宣布审判机关工作人员未能依照良好品行标准行事。最后，将由上诉法院依照多数票裁定是否应解除个别法官的职务。

#### 为支持检察机关的独立性而制定的措施

33. 关于为支持检察机关的独立性而制定的措施，一些国家援引了宪法条款，另一些国家则提到了最近的机构改革。在厄瓜多尔，2008 年《宪法》将总检察长办公室确定为自主司法机构，有权提起公开诉讼和管理刑事诉讼中对受害者、证人和参与者的保护和援助系统。同样，在智利，《宪法》保障了首席检察官相对政府其他机构的自主性。

34. 波兰也指出，近期已进行改革，以加强检察机关的独立性，特别是在 2010 年 3 月通过将总检察长与司法部长职位相分离的方式。此外，2010 年 9 月建立了国家检察委员会，并将其作为指定的自治机关，赋予其确保和保护检察权独立的责任。

### C. 审判机关和检察机关工作人员的招聘、职业鉴定和培训

35. 尽管注意到审判机关独立性作为廉正和减少腐败前提的重要性，但是许多国家同时也承认，这种独立性不能以牺牲有效和有意义的监督为代价。如果一味强调独立性以致取消问责制，将可能提供滋生腐败的温床。

36. 因此，许多缔约国详细阐述了本国在招聘、培训、监督以及对审判机关工作人员采取纪律措施方面确立的机制。在一些国家，这甚至扩大到在法官持续任职期间即允许对其进行刑事诉讼。

#### 审判和检察机关工作人员的招聘

37. 大多数国家都注意到了透明和客观的司法和检察官员招聘制度在加强司法系统廉正和建立公众信任方面所发挥的重要作用。

38. 在许多国家，任命高级法官与任命下级法院法官的制度有很大不同。如上所述，许多国家拥有特别的程序，这些程序通常在该国的宪法中阐述，对在上诉法院和最高法院中任职的法官的任命工作作了规定。这个过程通常会涉及到政府其他部门。关于那些寻求在下级法院得到任命的人，许多国家强调了涉及客观和透明考核程序的透明招聘选拔程序的重要性。

39. 在阿尔及利亚，法官是通过全国竞争考试选拔的，由法律服务培训学院负责。为确保透明，法律服务培训学员入学竞争性考试的开放和考试结果必须在

学院网站和媒体上宣布。关于检察机关工作人员，墨西哥采取了类似制度，根据这项制度，在举行考试前至少 30 天必须在全国性报纸和网上在线公布举行考试的信息，考试结果也可在线查阅。

#### 审判和检察机关工作人员的培训

40. 所有缔约国都强调了为加强审判机关的能力和廉正而开展培训的重要性。在这个问题上援引的司法和检察官教育方案可划分为两个主题：一般的司法培训和专门的道德操守培训。

41. 在美国，司法会议行为准则委员会对主要的联邦司法中心的作用做出了补充，为所有法官和司法雇员拟写并提供持续的道德操守教育，并出版道德操守教育材料。培训方案也为新任命的县和治安法官提供关于司法职业道德，包括财务披露报告要求的培训。<sup>9</sup>

42. 同样，在德国，在区域一级和跨区域一级分别由各州和德国法官大学特别提供许多关于司法职业道德主题的高级培训课程。例如，这所大学每年举行为期一周的题为“法官职业道德——基础、观点、法官行为标准全球对比”的研讨会。在阿尔及利亚，自 2006 年以来，500 多名法官和预审法官参加了在法律服务培训学院举行的腐败相关问题培训会议，这些相关的腐败问题有洗钱、公共合同和涉及货币兑换和银行业的犯罪等。

43. 从制度的角度出发，包括阿尔及利亚、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、德国、科威特、尼日利亚和乌拉圭在内的许多国家，都报告了专门培训机构对于审判机关和检察机关工作人员所发挥的重要作用，这些机构经常被用于向审判机关所有在职人员提供道德操守和反腐培训。在这方面，乌拉圭提到了乌拉圭司法研究中心的作用，这个中心被作为培训有志于从事司法工作的人和培训司法机关现职工作人员的中央机构。在对许多其他国家的评论表示赞同的同时，乌拉圭还表示，使用信息技术加强远程学习加强了他们在全国范围内提供培训的能力。

44. 尼日利亚同样强调了国家司法研究所自成立后作为培训和向司法官员提供继续教育的中央机构所发挥的重要作用。除该研究所提供的更广泛的法律培训外，尼日利亚主要的反腐机构与联合国毒品和犯罪问题办公室合作，定期为司法官员举办关于腐败和廉正相关问题的能力建设会议。

45. 关于检察机关工作人员的专门培训，波兰概述了国家审判和检察学校提供的一系列课程。该校为“检察官工作职业道德”领域的候选人提供必修课程，涵盖了诸如道德操守、专业职责和纪律这样的主题。同样，作为厄瓜多尔 2012 年为检察机关工作人员推出的强制培训计划的一部分，厄瓜多尔推出了新的旨在打击腐败的专题课程。这方面推出的一门专门课程是“职业道德、透明度和公共服务”课程，仅当年一年就有 902 名检察官参加了这门课程。

<sup>9</sup> [www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederalCourts/AdministrativeOffice/DirectorAnnualReport/annual-report-2012.aspx](http://www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederalCourts/AdministrativeOffice/DirectorAnnualReport/annual-report-2012.aspx)。

46. 在中国，近年来已采取一系列措施解决腐败问题，并通过教育和外联方案加强检察机关的廉正。在这方面，最高人民检察院检察长发布了《检察机关廉政教育准则》，并组织了巡回展览，共计 201,000 人参加，覆盖了中国检察机关的 87%。鉴于日益严峻的廉政挑战，例如一些检察官的特权心态和一些检察官在工作中采取的专横做法，中国还推出了特别教育举措，以解决所发现存在的问题。

47. 中国在这方面突出的一项特殊举措是举行绘画和书法比赛以宣传廉政相关主题。到目前为止，全国范围内的检察机关工作人员及其家人已提交 14,876 份作品。其他提高意识的活动包括就廉政主题开设教育方案、启动在线教育平台以及组织演讲比赛和戏剧节。

#### 审判和检察机关工作人员的监督和纪律程序

48. 除强调将官员的招聘和培训作为加强审判和检察机关实际和预期廉正的主要工具外，许多国家指出了确保有效的专业监督机制以及在必要的情况下，透明和客观的纪律处分程序的重要性。关于其他廉正相关措施，各国努力将问责和透明度最大化，同时寻求保持这些机构独立于其他政府机构。

49. 在努力协调这些双重目标中，许多做出回应的国家包括中国、厄瓜多尔、德国、科威特和墨西哥都提到了建立由司法机关工作人员组成的专门机构监督司法机关的日常工作，并施行与履行其职责有关的规则，这包括道德规范。在科威特，由主席和顾问组成的单个机构负责检查初审法院、最高法院和检察机关的工作。这些监督机构每年开展两次全面的检查。同样，在墨西哥，联邦司法委员会建立了一套查访地区法院的制度。这些检查可预先规划或在委员会认为相关机构工作人员出现违规的情况下临时进行。

50. 中国已经在全国范围内的人民法院建立了特别的纪检部门，接受和处理公众对审判机关的投诉并调查腐败指控。全职或兼职廉政监督人员作为指定人员每天监督审判机关工作人员遵守适用的廉正原则情况。已经建立了一个自上而下的检查制度，这样，上级法院可就特定廉政问题对下级法院进行检查。

51. 尼日利亚根据《宪法》已经建立了全国司法委员会，其主要任务是确保审判机关的廉正。该委员会由联邦首席大法官（担任主席）和其他高级别司法官员以及尼日利亚律师协会成员组成。委员会的主要作用是就审判官员的任命、纪律处分和处罚问题向总统和州长提供建议。该机构还处理广泛的司法政策问题，例如行为准则的执行情况和相关廉正问题。

52. 美国联邦司法系统通过美国司法会议在国家一级管理其成员的非刑事行为，这反映了司法系统在非刑事问题上进行自我管理所做出的类似努力。司法会议是一个由 27 名联邦法官组成的机构，人员组成为美国首席大法官（会议主持者）、13 名上诉法院的首席法官、国际贸易法院的首席法官以及 12 名区域巡回法院的地区法官（由区域巡回法院法官挑选，任期 3 年）。<sup>10</sup>

<sup>10</sup> [www.uscourts.gov/FederalCourts/JudicialConference.aspx](http://www.uscourts.gov/FederalCourts/JudicialConference.aspx)。



53. 厄瓜多尔也是类似情况，根据《宪法》第 178 条，司法委员会是负责治理、管理、监督和实施审判机关适用的纪律处分机制的机构。在司法委员会内部，纪律控制股编写了一套电子工具帮助公平和透明地实施纪律处分措施，其中包含委员会网页上可访问的判例数据库。

54. 乌拉圭的情况略有不同，当审判机关工作人员受到行为不检指控时，最高法院将任命一名指导者调查投诉并提交一份报告解释他们所做出的结论。

55. 关于检察官的监督问题，德国表示，监督和指导检察机关工作的权力归属检察官办公室高级别官员和联邦司法部长。他们做出的任何指示必须合法，并符合强制刑事诉讼原则和刑法相关规定。检察官可根据这项制度对非法指令提出异议。

56. 中国在审判机关相关问题上采取了类似做法，也建立了一套从上至下的检察机关监督制度。根据这项制度，下级检察官受上级检察官的监督。到目前为止，最高人民检察院检察长已经评估了 29 个不同省份 271 名地方检察官和 53 个检察机关的工作表现。地方检察官自己也依次对其下属机构开展了共计 137,000 次业绩评估。

#### 审判和检察机关工作人员的刑事责任

57. 除采用自我监管的纪律处分机制外，许多国家还概述了司法机关工作人员因腐败行为或相关罪行遭到刑事诉讼的一些案例。在这方面，中国报告了前最高法院副院长黄松有的案件，2010 年他因腐败行为，包括受贿 510 万元人民币（约合 820,000 美元）被判处终身监禁。

58. 同样，关于检察机关工作人员，中国概述了为调查和起诉腐败行为而做出的努力。2008-2012 年，全国范围检察机关内的纪检监察部门调查了 883 起案件，涉及 1,101 人。

59. 哥斯达黎加提供的一套详细数据表明，近年来针对审判或检察机关工作人员提出的腐败案件指控和成功判决的案件数量均在增加。布隆迪报告称，目前有 20 名审判机关工作人员因受到腐败行为指控正接受刑事诉讼或纪律处分程序调查，布隆迪还指出，这些案件是在推出新确立的报告公职人员腐败行为机制后暴露出来的。

#### D. 加强审判机关、司法行政机关和检察机关透明度的措施

60. 答复国描述的其中一个更为多样和变化的司法廉政改革领域与旨在加强审判和起诉程序运作过程中透明度的措施有关。许多国家在这方面所做努力的一个重要方面是采用和维持公众投诉审判或检察机关工作人员的有效举报机制。

61. 许多国家在这个问题上确认的首要举措是确认和公开可提出这类投诉的中央机关。在阿尔及利亚，总检察署通过邮件和电子邮件从市民那里接受投诉。这被用于查明司法制度中的薄弱环节，揭露违反职责的情况以及提出适当的拟

采取的措施。司法部办公室在其网站上公布电子邮件、电话和传真等联系资料，从而向市民提供表达关切、提出意见和与司法部进行一般交流的机会。

62. 在西班牙，任何公民都可向总检察长办公室上级官员提出对检察官行为的投诉。为最大限度地让公众能够与检察官办公室交流，已经新建了一个名为“公民关注”的网页，旨在面向所有那些希望投诉个别检察官行为或与整个机构相关行为的公众。还鼓励公众通过这个平台提出提高司法系统效率的方法。

63. 墨西哥表示，允许针对审判机关工作人员提交匿名投诉使得向当局提出的举报增加，尽管此类匿名指控必须有书面证据的佐证。

64. 大多数国家还提到了媒体在让司法机关作出解释和曝光腐败或违反廉正准则行为方面发挥着重要作用。为促进对这类行为的报道，许多国家强调法庭听证会的公开性质，意味着媒体和公众可以参加这类听证会。

65. 在这个问题上，大多数答复国不管是通过宪法条例还是司法实践都确立了法定的推定，即所有法院听证会都将向公众开放。例如，缅甸就是这种情况，司法听证会在公开法庭举行，除法律专门规定特定案件只能闭庭审判外，公众有权参加司法听证会。

66. 美国也指出，联邦司法程序的每个步骤向公众开放，例外情况除外。希望参加法院开庭的公民个人可前往联邦法院、核实法院的审案日程表，并旁观诉讼情况。同样，在德国，根据“直接观众”原则，审判法院的听证会，包括宣判判决和裁定，也是公开的。

67. 中国指出，通过推出例如公众意见箱、投诉和举报网站、新闻发布会以及公众作为法院系统特别顾问和监督人的方式，也接受媒体和更为广泛的公众监督。

68. 但是，关于是否应允许在法庭进行广播或电视报道，各国的情况存在很大差别。在美国，大多数州一级法院允许拍摄和播放法院听证会，而在德国，明确禁止为公开展示或发表法院听证会内容而进行拍摄、广播和电视录像。

69. 为表明国家做出的努力不仅仅是增进媒体和公众参与法庭诉讼，一些国家还描述了在积极接触和教育公众方面做出的努力，从而加深他们对司法系统的了解。在这方面，阿尔及利亚司法部定期举办“门户开放”活动，告知公众和媒体关于司法部工作和诉讼的情况。在美国，联邦法院行政办公室也开设了一个提供适合各类受众的详细信息网站，这些受众包括教师和学生、媒体、陪审员、研究人员和法律专家。<sup>11</sup>

70. 许多国家还强调了信息技术在加强法院系统透明度和效率方面日益重要的作用。在这方面，厄瓜多尔指出，司法委员会建立了一个网站平台，<sup>12</sup>在这个平台上，任何公职人员都可提出加强审判机关效率和透明度的建议。<sup>13</sup>

<sup>11</sup> [www.uscourts.gov](http://www.uscourts.gov)。

<sup>12</sup> [www.todossomosjusticia.gob.ec](http://www.todossomosjusticia.gob.ec)。

<sup>13</sup> 关于司法系统职能的一般信息还见 [www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec)。

71. 在美国，案件管理/电子案件档案系统允许法院通过互联网接受诉讼案和提供档案文件，并可同时向多方提供案件档案和提供更大范围的搜索和报告能力。这个系统让诉讼能够以电子方式向法院提交，并且可以直接从法院系统下载和打印文件。<sup>14</sup>

72. 智利认识到必须指明机构责任以促进审判机关的透明，并指出，在 2008 年，智利就建立了审判机关透明委员会，其宗旨是响应对司法当局的信息要求、促进积极向法院用户宣传信息以及更为广泛地促进司法工作的透明。已经指定一个电子邮件账户用于接收来自公众的信息请求。

73. 在中国，最高人民检察院也向所有法院发布了关于促进司法事务公开的指示，并特别将重点放在公开法庭案件审理上。与其他国家一样，中国也推出了在线公布判决结果。

74. 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，为加强对刑事司法审判进程的参与和了解，推出了广泛的技术工具。为提高最高法院的预算透明度，还推出了“玻璃窗口（Portal Virtrina）”系统。在这个系统下，公众成员可访问关于法院个别采购程序的信息。近期还开发了一套新的案件自动电子管理系统。

75. 其他许多国家还强调了向审判机关工作人员分配案件过程中的透明和公正，将此作为确保司法程序确有廉正和廉正意识的核心。

76. 在美国，法官指派方式不尽相同。在做出分配时的基本考虑是确保公平分配案件量，避免“法官选购”现象，其中大多数法院使用随机抽取的方式。但是，正如其他国家所提交文件那样，美国指出，尽管普遍推出随机分配案件，但是必须有利于法院的效率，让有专长的法官负责特定类型的案件，例如复杂的刑事案件、石棉相关案件或囚犯案件。

77. 厄瓜多尔提交的文件再次反映了案件分配过程中对技术的日益使用，厄瓜多尔报告称，国家检察官已经开发了一套电子系统在检察官内部分配案件，根据这套系统，案件的举报自动随机分配给检察官，因而去除了国家检察官的任何酌处自由。同样，在俄罗斯联邦，通过国家自动系统自动分配案件。

#### **E. 审判机关和检察机关工作人员的利益冲突、道德守则和资产申报**

78. 许多缔约国特别谈到了利益冲突对审判和检察机关廉正构成的挑战，强调了用于防止并解决发生此类冲突的工具。这类措施也表明了为实施《公约》第七条第四款和第八条第五款所采取的相关行动。

79. 答复国在这方面采取的普遍预防措施是限制审判机关工作人员的外部活动，包括商业利益和其他外部收入来源。在科威特，审判机关工作人员不能从事任何贸易或任何其他可能损害司法机关独立性或廉正的工作，如有违反，将可能进行刑事制裁。在厄瓜多尔，审判机关工作人员被禁止在法庭上进行辩护，禁止积极参与政党工作或作为选举候选人，以及禁止从事任何外部工作，

<sup>14</sup> [www.pacer.gov/cmecf/](http://www.pacer.gov/cmecf/).

不管是在公共部门还是私人部门。这种禁止的例外情况是允许法官在工作时间外在学术机构开展教学。乌拉圭也概述了类似的制度。

80. 阿尔及利亚也报告称,《司法制度基本法》禁止法官自己或通过第三方获取可能妨碍他们正常履行职责或可能损害审判机关独立性的商业利益。该法还要求审判机关工作人员在获得任命时以及此后每五年对他们的资产进行申报。

81. 关于各国为规范和防止利益冲突所使用的特定工具,中国强调了最高法院发布的两项专门文书,即,《法官职业道德基本准则》和《法官行为规范》。《行为规范》规定了法官履行职责时的专门准则,涵盖例如立案、法庭审判、诉讼调解、下班后的文件归档和活动。关于实施廉正原则和防止利益冲突的规定也已经推出,并且在发现审判机关工作人员违反这些规定时也有执行机制。这些规定应用的一个例子是,审判机关工作人员应被普遍禁止收受“不当收益、礼物、待遇、旅行以及可能会干扰公正执行公务的娱乐活动”。

82. 尼日利亚借鉴《班加罗尔司法行为原则》制订了自己的《司法官员行为规范》。该准则由监督和处分不合规行为的国家司法委员会负责实行。<sup>15</sup>此外,司法官员还必须遵守《公职人员行为规范》。尽管没有为那些在检察机关工作的人制订专门的行为准则,但他们也受到一般行为准则要求的约束。负责起诉腐败罪行的两个主要反腐机构也制订了旨在确保他们专门的检察官廉正的内部措施。俄罗斯联邦在编撰 2012 年 12 月通过的新的《法官道德守则》时也将《班加罗尔原则》作为主要来源。

83. 布基纳法索指出,2008 年司法委员会通过了职业道德守则,该守则是与审判机关工作人员合作编写的。该守则根据国际标准拟订了独立性、公正性、廉正、平等和专业职责的关键原则,并详细叙述了作为审判机关工作人员所肩负的义务。同样,在 2010 年,委内瑞拉玻利瓦尔共和国也颁布了专门的法官职业道德守则,用以规范审判机关工作人员的行为,并概述了在出现违反情况时可适用的相关纪律处分机制。

84. 在美国,检察官被纳入适用于行政部门所有雇员的普遍行为守则以及特定的司法部雇员标准内。普遍的行为标准包含如从外部来源收受礼物、雇员之间赠送礼物、经济利益冲突、履行公职中的公正性、寻找其他工作、滥用职务以及从事外部活动等。此外,司法部官员补充行为标准禁止他们参与法律事务所执业、诉讼、调查或该部门参与的其他事务。

85. 尽管采取相关纪律处分机制实施职业道德守则和利益冲突守则是各国在该领域普遍引用的措施,但其他国家提出了它们对于政府在该领域实施具有法律约束力的规则方面能力有限的看法。

86. 在这方面,德国指出,鉴于职业道德问题的复杂性,相对于监管来说,更倾向于提高法官对职业道德问题的认识。为此,德国审判机关内部经常对职业道德相关主题开展广泛讨论。至于各州的举措,例如建立司法道德小组,则存

<sup>15</sup> 可在 [www.nigeria-law.org](http://www.nigeria-law.org) 查阅守则。

在着跨区域的德国法官联盟“司法职业道德网络”。<sup>16</sup>联邦还起草了关于德国法官联盟内法官和检察官职业道德的讨论文件，并汇编了实际案例集。

87. 在比利时，为司法机关工作人员编写了题为“法官指南：原则、价值观和才能”的职业道德指南。比利时指出，除了司法准则总则中规定了该职务责任的一般定义外，可适用的行为准则并未涉及职业道德问题。为此，编写了职业道德指南填补这个空白。尽管不是纪律守则，但该指南包含了一系列关于职业道德决策的建议和重要原则，并提及到了具体案例。现在该指南已分发给 2,500 名法官和其他公职人员。

88. 布基纳法索指出，尽管他们的职业道德守则自 2008 年以来就已制定，但在将该守则有效应用到司法机关日常工作中时仍然存在着挑战。在相关立法中设想执行该守则的监督机制，但尚未正式确定。

89. 对于认为发生利益冲突而法官或检察官并未采取适当措施解决这个问题，许多国家概述了采取的纪律处分措施。在西班牙，审判机关总委员会的纪律机关在过去三年制订了九套针对司法机关工作人员违反利益冲突规则的诉讼程序，最终对七例案件实施了惩罚。

### 三. 结论和建议

90. 各缔约国在工作组会议之前提交的文件清楚表明了《公约》第十一条相关实施措施的广泛范围。尽管实施其他条款，特别是第三章中的某些条款，可通过立法变化的方式予以实现，但是实施这项条款可能涉及广泛的问题，如宪法框架、行为和道德守则、案件管理系统、法院透明倡议以及司法培训方案。

91. 当考虑是否满足宪法要求问题时，潜在实施措施的巨大数量和多样性对各国提出了挑战。为帮助各国解决这一困局，秘书处正在为第十一条编写新的工具、实施指南和评价框架，这将有助于各国在评估他们自身条款实施时确保他们考虑到所有问题。因此，鉴于可应用的实施措施范围广泛以及在这方面使用新的实施工具，工作组不妨讨论实施第十一条的挑战。

92. 作为讨论的一部分，工作组还不妨考虑旨在支持审判和检查机关独立性的措施与那些寻求加强廉正的措施之间的关系。尽管许多国家强调了这些原则之间相辅相成的性质，但其他国家则指出，其中许多旨在支持审判和监察机构廉正的措施必然涉及到某种程度上对独立性原则的侵扰。正如许多国家所指出的，在旨在支持《公约》第十一条述及的两个重要概念的措施之间找到正确的平衡，将是各国在实施这一条款中面临的最重大挑战之一。

93. 缔约国不妨讨论他们为解决审判和检察机关工作中存在的职业道德问题而采取的措施。尽管许多国家在这方面采用了具有法律约束力的守则，同时一些国家还得到了纪律处分机制的支持，但许多答复国表示，鉴于司法系统中道德决策的复杂性和具体案件的不同性质，这将通过诸如培训、提高意识倡议和不具约束力的指南材料等措施予以最好的解决。

<sup>16</sup> 德国法官协会—DRB, [www.drb.de/cms/index.php](http://www.drb.de/cms/index.php)。

94. 最后，工作组不妨请求联合国毒品和犯罪问题办公室继续努力，收集有关与审判和检查机关廉政相关的良好做法的信息。
  95. 为继续这个相互学习的过程，鼓励各国在工作组的讨论领域提供更多最新情况并介绍新举措。
-